

도시관리수단으로서의 지구단위계획

양 윤 재*

—〈目 次〉—

- | | |
|---------------------|-----------------------|
| I. 서론 | Ⅲ. 도시관리수단으로서의 지구단위계획 |
| Ⅱ. 도시계획의 체계와 도시계획사업 | 1. 우리나라의 도시설계제도 |
| 1. 도시계획의 법적체계 | 2. 도시설계제도의 변천사 |
| 2. 도시계획사업 관련 법제도 | 3. 지구단위계획제도의 도입과 역할 |
| 3. 도시개발법 | Ⅳ. 지구단위계획의 문제점 및 개선방안 |
| 4. 도시관리 관련제도 검토 | Ⅴ. 참고문헌 |

I. 서 론

지난해 7월 도시계획법 전문개정을 계기로 지난 20여 년 동안 서로 떨어져 시행되어 오던 건축법상의 도시설계와 도시계획법상의 상세계획이 지구단위계획으로 통합되었다. 이는 단순히 두 개의 유사한 제도가 서로 다른 법에 속해 있어 도시관리적 차원에서나 건축규제의 차원에서 불합리하게 중복 운영되어 온 것을 하나로 통합함으로써 제도의 합리적 운영을 꾀하고자 하는 의미를 가지고 있지만 도시설계와 상세계획의 통합은 제도의 합리적 조정이라는 의미와 함께 지난 30여 년 동안 분리되어 왔던 도시와 건축의 새로운 만남이라는 더 큰 의미를 가진다고 하겠다.

1960년대 후반 산업화와 도시화가 시작되면서 도시에 대한 연구의 필요성을 절감한 정부는 서울대학교 행정대학원에 도시 및 지역계획학과를 신설하고 도시계획분야의 교육을 시작하였으며, 그 이후 대학의 학부에 도시계획학과가 만들어지면서 도시와 건축분야는 서로의 관계가 분리되기 시작했다. 적어도 1970년대 초반까지는 대학의 건축과에서 도시계획이나 단지설계와 같은 도시관련과목을 가르쳤었고, 도시계획을 전공한 교수들이 건축과에 소속되어 있었지만 대학에서의 도시계획교육이 본격화되면서 건축과의 관계나 연계성은 점차 멀어져만 갔다.

이 같은 건축과 도시의 분리현상은 비단 우리나라만의 특수한 경우는 아니었다. 19세기 말 서구에서는 산업혁명의 영향으로 도시문제가 심각해지면서 이상도시에 바탕을 둔 전원도시는

*서울대학교 환경대학원 환경계획학과 교수

동이 일어나게 되었고, 이를 계기로 도시문제에 대한 체계적인 연구를 위한 도시계획의 학문적 접근과 전문분야로서의 교육이 시작되었다. 초기의 도시계획은 그야말로 도시문제의 해결과 물리적 환경의 개선을 위해 도시에 관심을 가진 건축가들에 의해 새로운 방법론과 신도시계획 안들이 만들어 졌다. 그 이후 계속되는 사회적 혼란과 도시문제의 확대는 도시의 물리적 환경 뿐만 아니라 사회적, 경제적 현상에 대한 관심을 불러일으키게 되었고, 도시문제의 해결을 위한 방법으로서의 도시계획 또한 사회, 경제적 접근의 중요성이 논의되기 시작했다. 이 같은 도시계획분야의 다학문적 접근은 도시계획의 새로운 가능성을 제시해 주었으며, 그 때까지 물적 계획의 범주에 머무르고 있던 도시계획을 한 차원 높이는 계기로 발전하게 된 것이다. 도시문제가 복잡해지고 심각해질수록 도시계획의 필요성과 중요성은 더 높아져 갔으며, 종합계획으로서의 도시계획은 학문적 영역에서 벗어나 실무분야에 있어서도 괄목할만한 발전을 이루어왔다.

그러나 도시계획이 학문과 실무분야에서 그 역할과 범위를 확대해 가는 것만큼 도시문제는 간단하게 해결되지 못하고 오히려 더 복잡하고 다양해져만 갔다. 따라서 도시계획분야 일각에서는 도시문제의 복잡성과 다양성을 해결하기 위한 새로운 방안으로서 도시계획을 부문별로 특화시켜 이를 하나로 통합하려는 체계적 접근방법을 시도하였다. 이는 그 때까지 고수해오던 도시계획의 종합적 성격은 약화되는 반면, 그 대신 도시현상을 여러 개의 부문으로 세분하여 파악하고, 그에 따른 문제의 인식과 방법, 그리고 해결방안을 각 부문별로 제시하여, 이를 위계별로 재통합하는 이른바 도시계획의 부문화와 세분화가 시작되었다. 이로써 도시계획은 건축과 공학적 방법에 의한 물적 계획에서 이른바 사회과학적 방법론에 의한 사회, 경제계획의 성격이 두드러지게 되었다.

도시계획의 이 같은 성격 변화는 그때까지 도시계획의 주류를 이루어 오고 있던 건축을 도시계획에서 소외시키는 계기가 되었으며, 이는 다분히 1960년대 서구의 문화적, 학문적 사조를 이끌었던 구조주의의 본격적인 대두와도 깊은 관계를 맺고 있다. 구조주의에서 얘기하고 있는 부분과 전체, 요소들 간의 관계, 그리고 체계론 등의 이론적 배경은 도시를 부분과 전체라는 틀로 인식하면서 도시는 나름대로의 체계를 지니는 구조체로 인식하고, 그 요소들의 중요성을 강조하면서 부문별 계획을 통한 도시문제의 접근을 시도하였다. 따라서 건축은 다분히 도시를 구성하는 한 요소로서 간주되었을 뿐, 더 이상 도시문제에 관심을 가질 필요나 요구조차 없었던 것이다. 이처럼 도시에서 소외된 건축은 나름대로의 역할을 모색하게 되었으며, 1970년대 말에 와서 대두된 소위 포스트모더니즘의 영향으로 건축은 또 다른 방향전환을 하기에 이른다. 말하자면 건축은 그 자체의 순수성과 예술성을 강조하면서 지금까지 건축을 구속해왔던 구조주의적 기능성과 효율성, 그리고 형태의 단순함, 간결함 등 기존의 보수적 인식의 틀에서 벗어나 보다 장식적이고 복고적이며, 자유분방함과 대중성을 추구하는 다분히 자기 모순적이며 자의적인 방향으로 나아가기 시작했다.

이보다 조금 앞선 20세기 초 1차 대전을 치르고 난 유럽전역은 경제적 공황에 시달리게 되었

으며, 전후의 도시는 황폐해지고 시민들의 생활은 극도로 어려움을 겪게 되었다. 이러한 상황에서 건축과 도시 전문가들은 아테네에 모여 새로운 도시환경을 만들어가기 위한 일련의 모임을 갖고 도시에 대한 그들의 입장을 표명하기에 이른다. 즉 과거의 오래된 도시는 더 이상 도시의 기능을 수행하기가 어렵기 때문에 새로운 도시의 건설과 도시의 재개발을 통해 도시의 기능을 회복하는 것이 바람직한 도시를 만드는 길이라고 주장하는 것이다. 이것이 바로 모더니즘적 도시관이며, 그 이후 상당히 오랜 기간동안 전 세계의 건축과 도시계획의 주류는 바로 이 같은 도시관에 의해 주도되어 왔다.

1960년대 중반 미국의 도시사회학자인 제인 제이콥스는 당시까지의 도시개발에 대한 여러 가지 문제를 지적하면서 모더니즘적 도시는 더 이상 도시민의 즐겁고 안전한 곳이 아니라는 것을 미국 대도시의 여러 사례를 통하여 신랄하게 비판하고 나섰다. 이즈음 전후복구를 위한 도시재건축사업을 시행하던 독일을 위시한 유럽의 여러 나라들은 더 이상 기존의 도시개발로는 바람직한 도시를 만들기 어렵다는 것을 깨닫고 그들이 가진 도시문제를 해결하기 위해 새로운 집단적 건축규제를 통한 도시개발과 도시관리수법을 마련하기에 이른다. 한편 미국에서는 전후의 호황기를 맞아 텔레비전의 등장과 할리우드의 영화산업이 각광을 받으면서 뉴욕의 상징인 브로드웨이의 뮤지컬 극장들이 쇠퇴하기 시작하였다. 뉴욕시는 이 같은 도시 문화의 위기를 타개하기 위해 당시의 젊은 건축가 조나단 바넷을 영입하여 건축의 규제와 인센티브를 도입한 새로운 도시 활성화 방안을 마련한 것이 미국에서의 도시설계의 출발이라 하겠다.

이런 일련의 도시개발기법의 변화가 구체화된 것이 독일의 지구상세계획과 미국의 도시설계이며, 80년대에 와서 우리가 시행한 도시설계와 일본의 지구계획도 비슷한 배경과 목적을 가지고 제도화되었다고 할 수 있다. 각 국의 지구단위계획 관련제도도 그 내용과 운영에 있어 도시관리와 개발이라는 공동의 목표와 적을 가지고 있으며, 각 국이 처한 도시 환경적 현황에 대응하여 나름대로의 특성을 가지고 운영되고 있다 할 것이다. 지난해 바뀐 우리의 지구단위계획은 그동안 상이한 법체계속에서 고유한 제도로서의 한국적 토착화에 실패하고 지구단위계획의 본질적 특성이 도시의 관리적 측면을 소홀히 한 것으로 판단된다. 지구단위계획의 관리적 측면은 단순한 통제나 명령이 아닌, 도시환경에 대한 유연한 조정이며 바람직한 환경의 지속적 유지와 자연스런 갱신을 유도하는 하나의 합리적 기준이자 실현방법이라는 것을 명심해야 할 것이다.

본 글에서는 먼저 크게 도시계획의 법률적 체계와 위상을 살펴보고, 최근 많은 관심과 기대를 받고 있는 도시개발법에 대한 개념과 가능성을 검토하며, 마지막으로 도시관리계획으로서 지구단위계획의 법률체계상 위계와 기능, 기대효과 및 개선방향에 대하여 검토하고자 한다.

Ⅱ. 도시계획의 체계와 도시계획사업

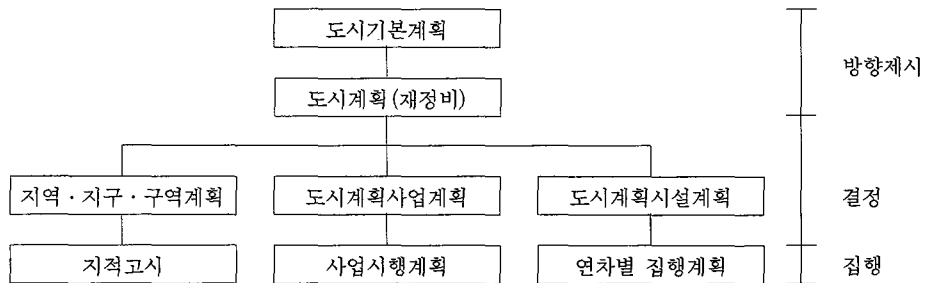
1. 도시계획의 법적 체계

(1) 도시계획체계

1) 도시계획의 법적 체계

우리나라의 도시계획 체계는 상위계획인 도시기본계획과 이를 보다 구체화한 도시계획 재정

〈표 1〉 도시계획 체계



자료: 박병주, 도시계획, 1994, pp. 233-235.

〈표 2〉 단계별 도시계획의 특성비교

구분	도시기본계획→	도시계획(재정비)→	도시계획시행계획
1. 계획목적	도시발전방향 및 입안지침제시	도시개발절차 및 구체적 규제지침 제시	도시계획시설 및 사업의 집행
2. 계획내용	물적·비물적 측면	물적측면	특정사업
3. 법적근거	도시계획법	도시계획법·해당관련법	도시계획법·해당관련법
4. 법적구속력	시장·군수	개별시민·사업시행자	개별시민
5. 계획기간	20년 이내(장기구상계획)	10년 이내(중기세부계획)	1~5년(단기시행계획)
6. 계획입안자	시장·군수	시장·군수	사업시행자
7. 계획승인자	건설교통부장관	건설교통부장관, 특별시장·광역시장·도지사 권한위임	건설교통부장관, 특별시장·광역시장·도지사 권한위임
8. 계획구역의 범위	도시계획구역	도시계획구역	도시계획구역내 일부지역
9. 시민참여의 형태	공청회	공람	광람, 직접참여
10. 변경가능성	불가능	여건에 따라 가능	불가능
11. 계획기간의 연계	국토계획·도계획 등의 지침수용 및 도시계획(재정비)에 지침제시	도시기본계획의 지침수용 및 도시계획사업계획에 지침제시	도시기본계획 및 도시계획(재정비)의 지침수용
12. 표현방식	개념적·계획적 표현, 비법규적 표현	구체적 표현, 법규적 용어	상세계획 및 설계, 도면 및 조서
13. 승인도면의 축척	1/25,000~1/50,000	1/3,000~1/5,000	1/500~1/1,500

자료: 김봉일의 도시계획, 기문당, p. 74에서 재작성.

비 그리고 이를 집행하기 위한 도시계획 시행계획으로 구분할 수 있다.

중간단계인 도시계획은 지역·지구·구역계획, 도시계획사업계획, 도시계획시설계획으로 구분하여 각기 개별 도시계획으로 수립될 수 있으며 때로는 하나의 계획으로 통합되어 도시계획 제정비로 제시될 수도 있다.

2) 단계별 도시계획 체제

1934 「조선시가지 계획령」에서 출발한 우리나라 도시계획은 1981년 법개정에 의해 도시기본계획 → 도시(재정비)계획 → 연차별 집행계획이라는 3단계의 도시계획체제가 제도적으로 확립되어 근대적인 법적체계를 갖추게 되었다.

〈표 3〉 도시개발사업 비교

항목	토지구획정리사업	공영개발사업	재개발사업
시행주체	-토지소유자개인 -토지소유자조합 -지방자치단체 -주공, 토개공	-국가, 지방자치단체 -주공, 토개공	-지자체 -주공, 토개공, -토지소유자조합 -제3개발자 -특수사업법인
사업대상지	-도시계획구역 -국토이용관리법상 취락지역 -택지개발예정구역등 광범위	-도시계획구역 및 주변지역	-도시계획구역
대상지 규모	-주거, 상업지역: 5만평 이상 -공업지역: 15만평 이상	-제한없음	-제한없음
토지취득방식	-환지방식, 수용불가	-기준지가매수 -수용가능	-토지 및 건물과 관련된 각종 권리권자에게 입체환지후 손익관계청산 -수용가능
자금조달방식	-시행자부담 -수익지자체부담 -국가지자체 보조금 -채비지매각 -수익자부담금	-공급대상자로부터 받은 선수금 -채권발행 -국가의 보조 융자 -토지채권발행	-시행자부담 -지자체의 보조·융자금 -공공시설관리자의 부담 -수익자부담금
관계법	-도시계획법	-주택건설촉진법	-도시계획법
개발형태	-신개발	-신개발	-재개발
문제점	-대지조성후 건축물 입지제어력 미비 -대지의 분할현상 -획일적 도시경관 창출	-기존토지수요자의 권리보호 미비로 인한 개발저항 -기존도시매력단절, 섬식개발 -일괄전면매수에 의한 경제적 부담발생	-기존도시조직의 파괴 -도시인프라의 과부하 심화 -사업시행에 있어 주민의 소의 -사업시행후 기존 주민의 재적응 미비

2. 도시계획(개발)사업 관련 법 제도

(1) 도시계획사업 비교

도시계획사업은 도시의 건전한 발전을 도모하기 위하여 신시가지의 조성 또는 기성시가지의 정비 등 도시계획을 시행하기 위한 개발사업으로서 토지구획정리사업 일단의 주택지 조성사업·일단의 공업용지조성사업·재개발 사업·시가지조성사업 등으로 구분하고 있다.

3. 도시개발법

(1) 제정배경 및 목적

기존의 도시개발은 주택단지개발, 산업단지개발 등과 같은 단일목적의 개발방식으로 추진되어 왔기 때문에 신도시의 개발 등 복합적 기능을 갖는 도시를 종합적·체계적으로 개발하는 데는 한계가 있었다.

이러한 도시개발제도의 문제점을 해결하고 개선하고자 하는 노력은 1990년대에 들어 가속화되었고, 도시개발관련법에 대한 1998년 10월 입법예고가 이루어졌고 1999년 12월 국회본회의를 통과하여 2000년 7월 1일부터 시행되고 있다.

새롭게 제정된 도시개발법은 종전의 도시계획법의 도시계획사업에 관한 부분과 토지구획정리사업법을 통합·보완한 도시개발에 관한 기본법으로서, 종합적·체계적인 도시개발을 위한 법적 기반을 마련하는 한편, 도시개발에 대한 민간부문의 참여를 활성화함으로써 다양한 형태의 도시개발이 가능하도록 함을 제정목적으로 하고 있다.

(2) 법률의 연혁

1962년 제정된 도시계획법은 토지구획정리사업에 대하여 규정하고 있었으나, 1966년 토지구획정리사업을 보다 활성화시키기 위하여 이 법에서 분리하여 토지구획정리사업법을 제정하였다. 그리고 1962년의 도시계획법은 토지개발사업과 관련하여 일단의 주택지 경영과 일단의 공업용지조성사업을 도입하였고, 1971년 전면개정시 일단의 주택지조성사업과 도시개발예정구역 조성사업을 도입하였으며, 1991년에는 시가지조성사업이 도입되었다. 그러나, 1999년 법개정에서 도시개발예정지구조성사업은 폐지되어 도시계획법에 의한 개발사업은 일단의 주택지조성사업, 일단의 공업용지조성사업, 시가지조성사업으로 구성되어 있었다.

그러나, 도시개발사업을 보다 원활히 하기 위하여 1999년말 토지구획정리사업법에 의한 환지방식과 수용·사용방식을 바탕으로 하는 도시개발법을 제정하게 되었으며, 이 법이 제정됨으로써 도시계획법에 의한 각종 개발사업과 토지구획정리사업법이 폐지되었다. 이와 같은 법령정비는 도시개발법을 제정하면서 토지구획정리사업법과 도시계획법상의 도시계획사업에 관한 규정을 통합하여 도시개발에 관한 일반절차를 도시개발법에 규정하게 되었기 때문이다.

(3) 주요내용

도시개발법의 주요내용을 살펴보면 먼저 토지구획정리사업법 및 도시계획법상의 도시개발사업에 관한 규정을 새로이 도시개발법으로 통합하여 기존의 도시개발관련 법령체계를 새롭게 정비하고 있다. 도시개발구역의 지정권자를 설정하고 있으며, 민간의 도시개발사업참여 방안을 마련하고 있는데 도시개발사업에 민간의 자본과 기술을 활용할 수 있도록 민간도 조합, 순수 민간법인 또는 민관합동법인 등의 형태로 도시개발사업의 시행자가 될 수 있게 하였다.

또한 다양한 도시개발수요에 부응하기 위하여 개발대상토지면적의 5분의 4 이상에 해당하는 토지소유자의 동의를 받으면 민가법인도 도시개발구역의 지정을 제안할 수 있도록 하였으며, 도시개발사업의 성격에 따라 사업의 시행방식을 수용 또는 사용에 의한 환지, 환지 방식 또는 양자 혼용방식 중에서 자유롭게 선택할 수 있도록 하여 도시개발사업을 탄력적으로 시행할 수 있도록 하고 있다.

도시개발은 민간에 토지수용권을 제한적으로 부여하고 있으며, 개발이익환수를 위한 장치로서 도시개발구역 지정 시점을 토지수용법상의 사업인정 시점으로 보아 토지의 수용 또는 사용

〈표 4〉 도시개발법 주요내용

항목	주요내용
도시개발구역 지정권자 설정	· 원칙적으로 시·도지사가 직권으로 지정 또는 시장·군수·구청장의 요청을 받아 지정하며, 국가가 도시개발사업을 시행하는 경우에는 건설교통부장관이 지정
민간의 도시개발 사업 참여방안 마련	· 민간의 자본·기술을 활용하기 위하여 민간도 조합, 순수민간법인 또는 민관합동법인 등의 형태로 도시개발사업의 시행자가 될 수 있음 · 개발대상토지면적의 5분의4 이상에 해당하는 토지의 소유자의 동의를 받으면 민간법인도 도시개발구역의 지정을 제안 · 민간사업시행자에게 사업대상토지면적의 3분의 2이상을 매입하고 토지소유자 총수의 3분의 2 이상의 동의를 받은 경우에 한하여 수용권 부여
사업방식의 다양화	· 사업의 시행방식을 수용 또는 사용에 의한 방식, 환지에 의한 방식 또는 양자 혼용방식으로 자유롭게 선택할 수 있도록 함
개발이익환수를 위한 장치 마련	· 도시개발구역 지정 시점을 토지수용법상의 사업인정 시점으로 보아 토지의 수용 또는 사용의 시기를 앞당김
용지보상용 토지상환 채권 발행	· 토지소유자가 원하는 경우 토지의 매수대금의 일부를 사업시행으로 조성된 토지로 토지소유자에게 지급하는 토지상환채권을 발행할 수 있도록 함
기반시설 설치관련 장치 마련	· 도시개발구역내의 도로 및 상하수도 등의 기반시설의 설치에 필요한 비용은 사업시행자가 부담 · 도시개발구역외의 주요기반시설의 설치가 요구되는 경우에는 지정권자와 협의하여 기반시설의 설치 및 분담주체를 정하고 이를 개발계획에 포함
도시개발 특별회계의 설치	· 지방자치단체에 도시개발채권의 발행으로 조성된 자금과 개발부담금 등을 재원으로 하는 도시개발특별회계를 설치하여 도시개발사업을 지원할 수 있게 함

의 시기를 앞당겨 개발구역의 지정으로 인한 기대이익이 지가에 반영되기 전의 가격으로 토지를 매수할 수 있도록 하고 있다. 한편 사업시행자로 하여금 용지보상용 토지상환채권을 발행할 수 있도록 하고 있으며, 지방자치단체에 도시개발채권의 발행으로 조성된 자금과 개발부담금 등을 재원으로 하는 도시개발특별회계를 설치하여 도시개발사업을 지원할 수 있도록 하고 있다. 도시개발법의 주요내용을 요약하면 다음과 같다.

4. 도시관리 관련 제도 검토

(1) 지역지구제

지역지구제(zoning system)는 토지이용계획을 실현시키기 위해 사용하는 규제적인 법제도로써, 도시계획구역안에서 토지의 경제적·효율적 이용과 공공복리증진을 도모하기 위하여 필요하다고 인정할 때에는 지역의 지정을 도시계획으로 결정할 수 있다. 용도지역의 종류는 크게 주거·상업·공업·녹지지역의 네 가지로 나누어지며, 이는 다시 16개의 지역으로 세분된다.

용도지역제는 도시계획(재정비)의 가장 핵심이 되는 부분이기 때문에 용도지역의 결정·변경은 도시계획의 절차에 따라 이루어지며, 용도지역의 결정고시가 있는 후 2년이내에 지적이 표시된 지형도상에 용도지역의 경계를 표시하고 건설교통부장관의 승인을 얻어 고시하도록 되어 있다. 도시계획법에서는 지역의 지정만을 규정하고 지역안에 있어서는 건폐율·용적률·대

〈표 5〉 우리나라 용도지역의 종류와 지정 목적

용도지역		지정목적
주거지역	제1종 전용주거지역 제2종 전용주거지역	단독주택중심의 양호한 주거환경을 보호 공동주택중심의 양호한 주거환경을 보호
	제1종 일반주거지역 제2종 일반주거지역 제3종 일반주거지역 준주거지역	저층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성 중층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성 고층주택을 중심으로 편리한 주거환경을 조성 주거기능에 일부 업무상업기능 보완
상업지역	근린상업지역 일반상업지역 중심상업지역 유통상업지역	근린지역에서의일용품 및 서비스 공급 일반적인 상업 및 업무기능 담당 도심, 부도심의 업무 및 상업기능 확충 도시내 및 지역간 유통기능의 증진
공업지역	준공업지역 일반공업지역 전용공업지역	경공업, 기타 공업 수용 및 일부 주거상업기능 보완 환경을 저해하지 아니하는 공업배치 중화학 공업, 공해성 공업 등의 수용
녹지지역	자연녹지지역 생산녹지지역 보전녹지지역	녹지공간의 보전을 해치지 않는 범위 안에서의 제한적 이용 농업적 생산을 위해 개발 유보 도시의 자연환경, 경관, 산림 및 녹지공간 보전

자료: 국토도시계획학회, 도시계획론, 보성각, p.471.

지면적의 최소한도 건축물의 높이·대지안의 공지 등의 건축 기타의 행위의 제한 및 금지에 관하여는 건축법의 규정에 의하도록 하고 있다.

(2) 지구제

지구제는 지역제를 보완하는 역할을 하며 각 지방의 특성에 따라 순화된 환경을 필요로 할때 그 목적에 따라 지정한다. 지구는 도시계획구역 안에서 공공의 안녕, 질서와 도시 기능의 증진을 위하여 필요하다고 인정할 때 지정하도록 되어 있다.

그러나, 지구는 도시의 전반적인 발전방향에 따른 토지이용의 입지배분을 위해 지정하는 용도지역과는 달리 도시에 있어서의 국부적이거나 특별한 목적의 달성이나 구체적인 사업을 도모하기 위하여 지정할 수 있게 되어 있다. 따라서 지구는 국부적이고 개별적이며, 또한 비교적 경미한 사항이기 때문에 그 지정·결정이 대부분 지방자치단체의 장에게 위임되어 있고, 그 규제지침도 지방자치단체의 조례로 작성토록 되어있다.

〈표 6〉 지구의 종류와 지정목적

지구		지정목적
경관지구	조례로 세분가능	도시의 경관을 보호 형성
미관지구	중심지 역사문화 일반	토지이용도가 높은 지역의 미관유지 사적지 전통건조물의 미관을 유지관리 기타 도시미관의 유지 및 관리
고도지구	최저고도 최고고도	도시환경과 경관을 보호하고 과밀방지 토지이용을 고도화하고 도시경관을 보호
방화지구 방재지구		도시의 화재, 위협을 예방 풍수해, 산사태, 지반의 붕괴 등 재해예방
보존지구	문화자원 중요시설물 생태계	문화재, 문화적 보존가치가 큰지역의 보호 보존 국방상 중요시설물의 보호와 보존 생태적으로 보존가치가 큰 지역의 보호보존
시설보호지구	학교시설 공용시설 항만시설 공항시설	교육환경의 보호, 유지 공공업무기능의 효율화 항만기능의 효율화 공항시설의 보호와 항공기의 안전운항
취락지구	자연취락 집단취락	녹지지역안의 취락정비 개발제한구역안의 취락정비
개발촉진지구	조례로 세분가능	주거 상업 공업기능의 집중적 개발 정비
아파트지구 위락지구 기타지구(조례로 신설)		토지의 이용도 제고와 주거생활의 환경보호 위락시설의 집단화로 다른지역의 환경보호 지역여건상 필요할 경우 건교부장관과의 협의를 거쳐 신설

자료: 전게서, p. 475.

〈표 7〉 구역의 종류와 지정목적

구분	지정목적
시가화 조정구역	도시의 무질서한 시가화방지 도시의 계획적, 단계적 개발을 도모하기 위해 일정기간시가화를 유보
개발제한구역	도시의 무질서한 확산방지 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경 확보

(3) 구역

구역은 용도지역 및 지구와 함께 도시계획법에 규정되어 있으며, 구역은 개발제한구역, 시가화조정구역의 두가지 종류가 있는데 성격적으로 급격히 팽창하는 도시를 대상으로 하고 있음을 알 수 있다. 특히 개발제한구역에 대하여는 도시계획법의 특별법으로 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법이 제정되어 있다.

(4) 지구단위계획

지구단위계획은 도식계획의 하나로서 도시계획구역의 일부에 대하여 지구단위계획을 지정하고 계획을 수립하는 특별한 도시계획이다. 지구단위계획은 도시계획의 일종이므로 당연히 도시기본계획과 광역도시계획에 부합되어야 하며, 도시기본계획과 광역도시계획의 하위계획이다. 용도지역지구와 도시계획시설 등을 정하는 일반적인 도시계획과는 달리 지구단위계획은 도시계획구역의 일부에 대해서만 수립하고 일반도시계획에서 정할 수 없는 사항 즉, 건폐율, 용적율, 건축물용도, 건축선, 건축물의 형태, 색채 등도 정할 수 있으므로 일반 도시계획보다 구체화된 특수계획이다.

일반도시계획이 보편적이고 획일적인 건축행위제한을 하는 평면적 계획이라면 지구단위계획은 적게는 필지/가구/획지별로 차등을 두어 다양하게 건축행위를 제한할 수 있다는 의미에서 입체적 계획이다. 또한 일반 도시계획이 건축물의 면적과 규모의 상한을 정하고 그 범위내에서 이루어지도록 하는 소극적 계획이라면 지구단위계획은 계획에서 정한 내용에 의해 건축행위를 제어할 수 있도록 하는 적극적 계획이다.

〈표 8〉 지구단위계획제도의 도입과정



자료: 택지개발사업지구 지구단위계획 수립기준

Ⅲ. 도시관리수단으로서의 지구단위계획

최근 들어 도시환경분야에 있어 개발 지향적 개념에 대한 안티테제로서 도시의 관리적 측면에 대한 필요성 및 중요성은 더욱 더 강화되고 있는 것이 현 실정이다. 단순한 개발논리에 의한 도시정책은 더 이상 그 역할이 의문시 되고 있으며 새로운 도시정책의 패러다임의 모색이 필요하다고 할 것이다.

무엇보다도 기존의 도시환경에 대한 맥락적 고려를 통한 조정과 조절, 유도과 갱신, 그리고 지속적인 도시환경의 탄력적인 유지와 보전이 중요하다고 할 것이다.

이를 실천하기 위해서는 단순한 개발 지향적 도시개발수법만을 동원할 수 없으며, 그렇다고 추상적인 계획 지향적 도시관련 제도의 도입도 곤란하다고 할 것이다. 또한, 다양한 도시환경의 특성에 따라 수많은 도시구성원들의 상반되고 상이한 이해관계의 조정도 도시관리의 주요한 대상이자 과제라 할 것이다. 이상과 같이 도시관리는 단순히 정량적 측면 혹은 정성적 측면만을 고려할 수 없으며, 공히 두 가지 양상을 합리적으로 고려하여 운용할 때 그 목적이 달성될 것이다.

특별법에 근거한 도시개발사업 이더라도 사업시행 후 관리는 도시계획법에 의해 이루어지는데 도시계획법상의 용도지역지구제와 특별법상 토지이용체계가 다르기 때문에 사업완료지역을 효율적으로 일관성 있게 관리하는 데에 어려움이 발생한다. 그러나 개별법 및 특별법에 근거한 도시개발사업구역에 지구단위계획을 수립함으로써 상위 도시기본계획 및 도시계획과의 정합성 및 일관성 있는 도시관리를 유도한다.

이러한 측면에서 2000년 7월에 제정된 지구단위계획은 지구의 특수성과 즉지성을 감지하는 특별한 기능과 기대효과를 가지고 있으며, 이해관계자의 적절한 조정과 협의, 이상적 계획안의 실현 등을 가능케 하는 도시관리수단으로서 유용한 도구라 할 수 있을 것이다.

1. 우리나라의 도시설계제도

(1) 도시설계의 법제화 배경

박정희 정권의 출범과 함께 1960년대와 1970년대의 급속한 경제성장과 더불어 이루어진 대규모 도시개발사업은 수도 서울을 비롯한 기존도시의 변화를 주도하였지만, 다른 측면에서는 대규모 물량위주의 도시개발의 결과로서 도시의 구조와 공간의 부조화가 발생하면서 도시의 물리적 형태도 불량화가 시작되었다는 비판이 제기되기 시작했다. 도시의 즉지적 문제에 대한 대증적이고 질적인 면을 고려하지 않은 양적인 접근에 치중하다 보니 도시의 내적인 면에 대한 적절한 배려를 하지 못하였다.

따라서, 향후 도시개발제어에 있어 새로운 사회적 물리적 변화를 적절히 수용하기 위해서는

기존의 방식과는 차별화된 구체적이고 입체적인 방식으로의 패러다임 전환이 필요하게 되었다. 이러한 인식은 현존하는 우리나라의 법제도의 시스템이 부적절하여 선진적 도시환경의 창출을 위한 잣대로서의 역할이 부족하여 새로운 법체계의 정립이 필요하다는데 기인한 것으로 판단된다. 이러한 판단에 대한 근거는 다음과 같다.

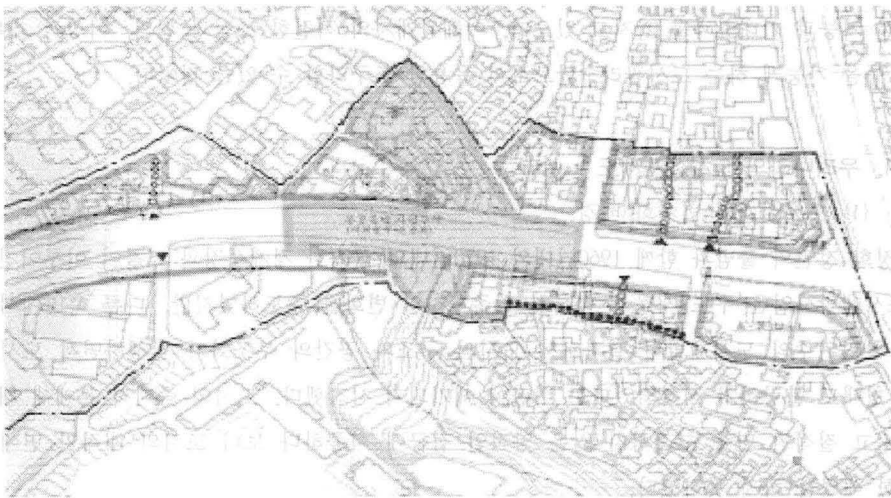
먼저, 도시공간의 거시적 패턴과 용도를 다루는 도시계획법체계와 개개건축물의 설계에 관한 미시적 규제의 건축법체계만으로 이원화가 되어 있어 중간단위의 연결체계가 필요하다. 다음으로 관련법제도의 실제적용에 있어서 모든 지역에 대하여 지역적 맥락과 고유특성을 수렴하지 않은 채 무차별적이고 획일적인 적용으로 지역별로 산재하는 즉지적이고 특수한 상황에 대한 해법을 제공해주지 못하고 있다. 또한, 관련법제도의 제어내용이 도시환경에 대한 최소한의 기준만을 담고 있어서 도시 및 지구차원에 대한 다양성을 살릴 수 있는 가능성을 제한하고 있어 보다 선진적인 도시환경을 조성하는데 걸림돌로 작용하고 있다.

2. 도시설계제도의 변천사

(1) 도시설계의 도입

도시설계는 1980년 1월 4일 건축법 제8조의 2항 “도심부내의 건축물에 대한 특례 규정”으로 부터 시작되었다고 할 수 있다. 1970년대의 경제성장은 도심부를 중심으로 건축행위가 활발하게 일어나게 되었고, 기존의 도시계획수법으로는 기존의 건축법에 의해 형성되어진 도시를 유지관리 하기에는 한계가 있었고, 이에 부응하여 건축법 8조2항을 근거로 하여 도시설계라는 새로운 제도를 도입하였다.

도시설계지구는 전국에 걸쳐 지정되었지만, 대부분의 지정지구가 서울특별시에 분포하고 있



〈그림 1〉 울곡로·대학로 도시설계

다. 서울시의 경우 대부분 기존 시가지의 합리적 정비를 목적으로 하고 있지만, 나머지 도시의 경우 신도시의 개발을 위한 제어수단으로 사용되었던 것이 사실이다. 이와 같이 동일한 도시설계제도의 시행이 초기부터 상이한 운영방법으로 서울과 지방도시는 전혀 다른 경험을 하게 된다.

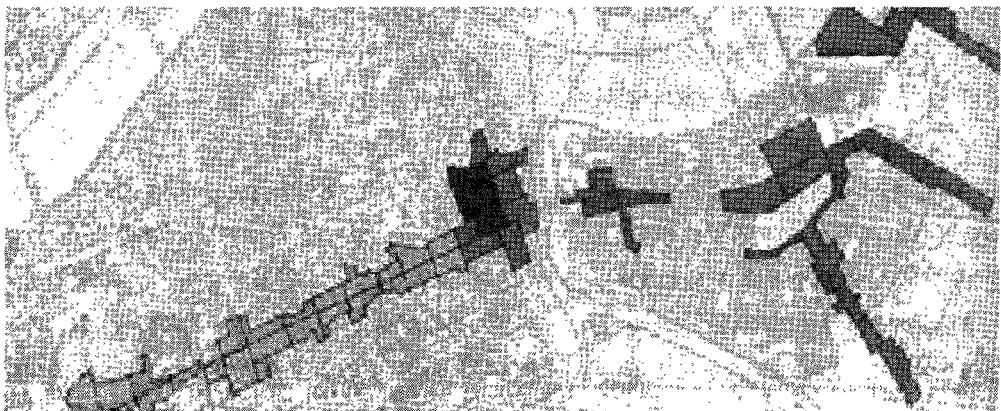
서울의 도시설계 경험을 돌아켜보면, 도시설계를 통한 상당한 성과도 있었지만, 나름대로 내재하는 한계도 발견할 수 있게 된다. 도시설계제도가 존재함에도 불구하고, 도시계획법에 근거를 둔 상세계획이 도입된 배경에는 기존 시가지를 대상으로 한 도시설계의 한계성이라 말할 수도 있을 것이다.

도시설계가 구체적 실행수단을 갖춘 개발사업의 하나로 인지하고 있는 일반에게 있어 기존 도시의 정비 및 관리수단으로서의 도시설계는 문제점이 있다고 판단하게 된 것이다. 도시설계의 미온적 개발성과에 대해 혹자는 도시설계의 한계라는 지적을 하게 되고, 결국 이러한 한계를 극복할 대안적 수단에 대하여 고민하게 된다. 이러한 시점에서 도시계획법에 근거를 둔 제3의 도시계획 또는 미시적 도시계획인 상세계획이 도입하게 된다.

(2) 1980년대의 도시설계 제도

1980년대에 서울시가 작성한 도시설계 실무교육 교재에는 도시설계 제도를 다음과 같이 정의하고 있다. 도시설계는 도시 내의 특정부분지역을 대상으로, 그 지역의 특수한 여건에 맞추어 입체적이고도 종합적인 상세설계를 수립하여, 당해 지역 안에서 일어나는 환경조성행위로 그 에 부합되게 유도, 규제함으로써 양호한 도시환경을 조성하려는 도시개발통제수단이다.

그러나, 이 시기에 작성된 대부분의 도시설계는 기존시가지의 간선도로변의 광대한 구역을 대상으로 하고 있으며, 그 내용에 있어서도 구역의 특성에 관계없이 민간부문의 개별적인 신축 건물에 대한 획일적이고 평면적인 규제위주로 되어있다. 도시설계제도의 정의와 실제내용과의 이러한 큰 괴리는 법규정이 잘못되어 있기 때문이라고 볼 수 있는데, 몇 가지 대표적인 문제점



〈그림 2〉 잠실·태헤란로 도시설계 구역



〈그림 3〉 잠실지구 도시설계 규제계획도

을 살펴보면 다음과 같다.

1) 도시설계의 법적지위

도시설계는 도시계획의 하위계획으로 규정되고, 도시계획에 의하여 지정된 지역지구의 건축 제한에 저촉되어서는 안된다. 이는 결국 도시의 전지역을 대상으로 하여 예외 없이 적용되는 일반 용도지역지구제에 의한 건축규제를 그대로 받으면서, 그 위에 추가로 도시설계에 의한 건축규제를 더 받게 됨을 의미한다. 따라서 이 제도 아래서는 다양한 기법을 적용하여 도시설계가 추구하는 국지적, 구체장소설계를 가능케 하는 토지이용과 건축계획의 자유로움을 부여할 길이 없고, 그 결과는 건축규제의 강화에 그치고 말았다.

2) 도시설계의 실현수단

도시설계가 구체적인 장소설계를 위한 것이라면, 이를 위한 실현수단이 있어야 한다. 그러나 건축법에는 도시설계가 장기종합계획으로 성격규정이 되어 있어서 장래의 도시개발 방향에 대한 구상 정도의 역할밖에 못하고 있다. 공공부문의 환경조성은 이미 결정된 도시계획의 변경이 전제되어야 할 때가 많으나, 실제로 있어서는 도시설계의 제안에 따라 도시계획이 변경된 예는 없었으며, 또 구체적인 개발프로그램이나 예산확보 등이 없음으로 해서 도시설계는 시행되지 않는 예시적 제안에 불과하고, 민간부문의 신규개발행위(개별적인 건축물의 신축행위)에 대한 건축규제에 그치고 말았다. 이처럼 공공부문의 환경조성행위는 이루어지지 않고, 민간부문에

대해서만 도시설계에 의한 추가적인 규제가 적용되었는데, 이것마저도 적절한 보상이 없으므로 해서 민원이 생기고, 오히려 개발을 억제시키는 부작용을 낳았다.

3) 도시설계의 내용

건설부의 도시설계 작성기준에 관한 규정에는 도시설계가 포함해야할 내용이 구체적으로 명시되어 있다. 이들 가운데서 도로와 주차장에 관한 것들을 제외하고는 모두가 개별 건축물을 규제하기 위한 것들뿐이다. 대상구역의 지정도 어떤 합리적인 기준에 의하기보다는 간선가로의 광역에 걸쳐서 일괄 지정되고, 또 동일한 지침에 의해서 도시설계가 작성되므로 그 결과는 “장소설계”라기보다는 “표준가로”의 성격을 벗어나지 못했다. 공동개발의 지정은 실현가능성이 없고, 건축한계선이나 건축지정선이 지정만으로 보도를 넓히고 이면도로를 정비한다는 것은 지나친 사유재산권의 침해이며, 특히 필지규모가 영세하고 이미 건축물이 밀집되어 있는 기존시가지에서는 현실성이 없었다고 할 수 있다.

(3) 1990년대의 도시설계 제도

1991년 5월 31일 건축법이 전문 개정되면서 도시설계관련조항도 크게 보완되었다. 개정 전에는 한 개의 조항으로만 추가되었던 것이 이번 개정된 법에서는 한 개의 장으로 독립되었다. 과거의 제도가 안고 있던 여러 가지 문제점들이 대부분 개선되어 도시설계의 새로운 전기를 맞게 된 것이다.

도시설계가 평면적인 도로계획상의 지역지구제에 의한 토지이용계획이나 건축제한에서 벗어나 보다 적극적으로 “설계”를 할 수 있게 되었다. 토지소유자가 공익을 위하여 기여를 하면(공개공지의 제공 등)이에 대한 보상을 받을 수 있으며, 또 시장 군수가 도시설계에 포함된 공공시설을 우선적으로 설치하게 함으로써, 도시설계가 장기적인 건축규제지침의 성격을 벗어나서 실현이 될 수 있는 가능성이 높아졌다. 이러한 개선된 내용을 과거의 도시설계제도와 비교하여 좀더 자세히 살펴보면 다음과 같다.

1) 도시설계의 법적 지위

도시설계가 도시계획의 하위계획으로서 그 정해진 틀 안에서만 이루어져야 한다는 제약에서 벗어나게 되었다. 개정된 도시설계의 작성기준(시행령 제 105조)에서, 도시설계는 도시계획에 따른 토지이용계획에 적합할 것과 당해 구역의 지역지구제의 건축제한에 저촉되지 아니할 것이라는 조항이 삭제된 것이다. 뿐만 아니라, 택지개발사업이나 토지구획정리사업과 같은 대단위 개발사업의 시행구역에 대하여는 특별개발설계구역을 지정할 수 있게 되어 도시경관향상이나 주거환경개선을 위하여 특별용도지역제를 적용할 수 있게 된 것이다. 이로써 도시설계가 지구의 특성을 고려하지 않은 도시계획의 획일적인 규제나 불합리한 점을 고칠 수 있게 되었다.

2) 도시설계의 대상구역

1991년 5월 31일 개정 건축법의 의한 도시설계가 기존의 도시설계제도와 비교하여 볼 때, 이미 개발이 완료된 간선도로변 보다는 개발예정지(재개발 포함)를 주요 대상으로 하고, 규모에

있어서도 15,000m² 이상이라는 기준을 폐지하였다. 도시설계지구내에 특별설계구역을 지정할 수 있고, 택지개발사업이나 토지구획정리사업구역에 특별개발사업구역을 지정할 수 있게 할 것 등은 도시설계가 거시적, 평면적, 사후규제적 성격에서 미시적이고 구체적이며 사전계획적인 성격으로 변했음을 말해준다. 이러한 성격변화는 또 하나의 다른 도시설계제도라 할 수 있는 도시계획법에 의한 상세계획제도에서 더욱 명확히 나타난다.

3) 도시설계의 실현수단

기존 건축법에는 도시설계가 장기종합계획으로 규정되어 있었고, 구역내의 토지소유자가 도시설계의 규제내용을 따르게 하기 위한 유도수단, 즉 인센티브가 없었다. 공공부문의 도시설계는 구체적인 개발프로그램이나 예산확보에 대한 강제규정이 없어 실현되지 않고, 민간부문에 대해서만 아무런 보상도 없이 각종 규제를 추가한 셈이었다. 결국 시 당국은 아무런 투자도 하지 않고, 건축한계선 지정 등과 같은 토지소유자의 부담만으로 보도가 넓어지고 뒷골목이 정비되기를 기다리는 무리한 발상이었다고 밖에 볼 수가 없고, 그나마 건물 신축시에만 적용되므로 전체가로에 대해서는 효과도 없었다. 이에 반해서 개정된 법에서는 시장 군수에게 공공부문의 도시설계 실현의무가 부과되었으며, 토지소유자에게 적극적으로 인센티브를 줄 수 있게 되었다. 시장 군수는 도시설계지구 내에 포함된 공공시설을 우선적으로 설치하여야 하며, 토지소유자는 도시설계에 대한 추가규제를 받는 대신 건폐율, 용적률, 높이제한 주차장 설치 등에 있어서 완화된 기준을 적용받을 수 있게 된 것이다. 그밖에도 도시설계를 5년마다 재정비할 수 있게 한 것 등을 도시설계가 장기적인 규제지침의 성격을 벗어나서 보다 적극적인 실현을 위한 중단기적인 사업계획의 성격을 갖게 될 것이라 볼 수 있다.

(4) 상세계획제도의 도입

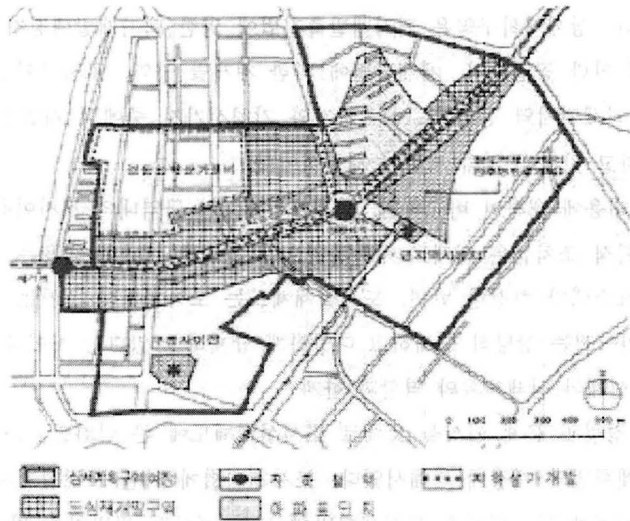
1991년 12월 도시계획법의 개정을 통해 상세계획제도가 도입됨으로써 기존의 도시기본계획 및 도시계획(재정비)에 상세계획이 추가되는 계기가 마련되었다. 즉, 상세계획이 도시계획구역에 모두 적용할 수 있는 것이 아니라 필요한 구역에 대해 수립할 수 있는 도시계획이라는 점과 계획내용이 구체성을 띠는 점을 제외하면 일반 도시계획요소를 망라하고 있어 도시계획의 하나임을 분명히 하고 있다.

1) 상세계획제도의 성격과 역할

1991년의 제정된 상세계획제도의 역할은 도시계획법령에 규정된 내용들을 중심으로 다음의 3가지로 요약할 수 있다.

첫째, 도시계획과 특별법에 의한 사업들간의 정합성을 이루기 위한 것으로, 상세계획을 특별법 성격의 택지개발사업 공업단지조성사업 등을 포함한 각종 사업구역에 적용할 수 있도록 함으로써 도시계획과의 정합성을 유지하도록 하는데 주안점을 두고 있다.

둘째, 상세계획구역내 도시기반시설의 용량과 건축물 개발밀도간의 조화를 이루기 위한 것으로, 상세계획으로 도시계획시설을 결정할 수 있게 하면서 도시계획시설의 처리 공급 수용능



〈그림 4〉 청량리지역 상세계획

자료: 시정연, 상세계획제도의 운용지침에 관한 연구, 1995, p. 99.

력 및 규모가 건축물의 용적률과 조화를 이룰 수 있도록 하고 있다.

셋째, 즉지적인 여건을 감안하여 상세하게 수립하는 계획으로서 용도지역·지구의 지정 및 변경, 도시계획시설의 배치와 규모, 가구 및 획지의 규모와 조성계획 등 해당구역내의 즉지적 여건을 반영하여 입안하도록 하고 있다. 또한 일반 지역지구제와는 달리 상세계획에서는 별도의 용도와 건폐율·용적률·건물의 높이를 결정할 수 있게 함으로써 구역의 여건에 맞는 계획을 수립할 수 있는 특별지역지구제 지역의 성격을 포함하고 있다.

2) 도시설계제도와 상세계획제도의 비교

도시설계제도와 상세계획제도는 미시적 토지이용을 규제하기 위한 제도로서 유사한 성격을 가지고 있으며, 이들의 각각의 특성을 비교하면 다음과 같다.

첫째, 근거법에서의 비교를 살펴보면, 도시설계제도는 용도지구의 지정만을 도시계획법에 의거할 뿐 모든 통제는 건축법에 의하고 있다. 반면, 상세계획제도는 도시계획법에 의한 것으로 이의 결정절차는 일반 도시계획과 동일하다. 두 번째, 제도의 목표에 대한 비교를 살펴보면, 도시설계제도나 상세계획제도는 모두 도시계획의 포괄적인 목표를 구체화하는 지구차원의 계획이라는 의미를 가지나, 도시설계제도는 도시의 기능 및 미관증진이라는 비교적 명확한 목표를 갖고 쾌적하고 아름다운 도시의 외부환경조성을 위한 건축물의 조정역할을 보다 강조하고 있는 반면, 상세계획제도는 기능과 미관뿐만 아니라 토지이용의 합리화와 환경의 효율적인 유지와 관리를 목표로 하기 때문에 도시설계제도에 비해 포괄적인 목표를 갖는다.

세 번째, 대상구역에 대하여 비교하면, 도시설계지구는 도시설계가 필요한 지역은 어느 곳이

든 지정될 수 있으나, 상세계획구역은 택지개발촉진법에 의한 택지개발예정지구, 산업입지 및 개발에 관한 법률에 의한 공업단지, 재개발법에 의한 재개발 구역, 토지구획정리사업지구, 시가지조성사업지구, 역세권지역 등 주로 신시가지와 기성시가지 중에서 개발잠재력이 높은 지역을 그 대상으로 하고 있어 구역의 지정이 제한적이다.

네 번째, 계획의 내용에 대하여 비교하면, 상세계획제도는 구역내의 토지이용, 도시계획시설의 배치 등 도시계획적 조치는 대체로 구비하였으나 건축물에 관한 내용은 건물의 용도·규모·높이 등 주요 요소에만 한정된 반면, 도시설계제도는 도시계획적 조치는 미흡하지만 건축물에 대한 내용에 있어서는 상당히 상세하고 다양하게 규제하고 있다는 차이를 보였다.

3) 1990년대 도시설계와 상세계획의 역할과 한계

1980년대의 운영 경험과 문제 인식을 토대로 도시설계제도에 큰 변화를 가져온 것은 1991년 5월에 시행된 도시계획법의 개정이었다. 도시계획법에 의한 도시설계지구의 지정이 가능하게 되어, 도시설계제도는 비로소 도시계획법에 의한 제도적 뒷받침을 받을 수 있게 되었다. 또한, 지정된 지 10년 이상된 지역의 재정비 조항이 만들어져 기존의 도시설계 내용을 재정비하는 계기를 마련하게 되었다는 것이다. 그러나 이보다 더 큰 변화는 도시설계제도와 비슷한 성격의 제도인 상세계획 제도가 도시계획법에 의해 도입되었다는 것이었다.

상세계획 제도는 계획내용에 있어서 기존의 도시설계제도와 달리 지역·지구의 지정 및 변경, 도시계획시설의 배치와 규모 등 도시계획적 조치 사항까지 다룰 수 있어 도시설계제도의 한계를 보완한 반면에, 지정 대상에 있어서는 택지개발사업지구, 공업단지 조성사업지구, 도시재개발구역 등의 5개 도시개발사업지구와 일반 기성시가지에 대해서는 철도역 주변지역(반경 500m 이내)으로 한정되었다. 즉, 도시설계제도는 기존의 목적대로 도시의 환경정비나 미관 증진을 위한 건축적 조치가 주로 필요한 지역에 적용할 수 있고, 상세계획 제도는 도시의 기능, 미관, 환경의 유지·관리와 토지이용의 합리화가 필요한 도시계획사업지구에 주로 적용할 수 있게 된 것이었다.

그러나 일반인이나 행정 실무자들의 경우에 두 제도의 지정 목적은 크게 다르게 인식되지 않았고, 심지어 지정대상에 있어서도 서로 크게 다르지 않은 것으로 인식되었다. 지정대상의 경우를 예로 들면, 도시개발사업지구의 경우에는 이전까지 도시설계제도로 관리해오던 관성이 아직도 남아 있어 도시설계제도가 그대로 쓰이기도 하였고, 기성시가지의 경우에는 필요에 따라서 도시설계제도를 적용할 수도 있음은 물론 철도역(지하철역)을 중심으로 500m 이내의 지역에 상세계획을 지정할 수 있었기 때문에 실질적으로 대도시의 대부분 역세권 지역은 두 제도를 모두 적용할 수 있었던 상황이 벌어진 것이었다.

성격이 비슷한 도시설계제도와 상세계획 제도의 운영에 관해서는 두 제도를 하나로 통합하여 운영하자는 의견이 대두되기도 하고, 또 한편으로는 두 제도의 성격 차이를 잘 살려서 이원적으로 운영하자는 의견이 대두되기도 하였다. 그러나 이와 같은 두 제도의 성격과 역할에 큰

혼란이 야기되게 된 시기는 1995년 지방자치제 실시 이후이다.

3. 지구단위계획의 도입과 역할

(1) 도시설계와 상세계획의 통합

개정된 도시계획법에서는 종전에 건축법에서 규정하고 있던 도시설계제도와 도시계획법에서 규정하고 있던 상세계획을 발전적으로 통합하여 지구단위계획제도로 개편하였다. 이는 비록 개정 도시계획법에서 지구단위계획이라는 명칭이 처음으로 사용되지만 제도 자체는 완전히 새로 도입한 것이 아니라 종전의 두 가지 제도를 통합한 것을 의미한다.

도시설계나 상세계획제도가 도입되기 이전의 우리 나라의 도시계획제도는 용도지역·지구제를 중심으로 한 것이었으며, 이 용도지역·지구제는 도시전체를 대상으로 보편적·확일적이면서 그리고 소극적으로 건축물용도, 건폐율, 용적률 등을 제한하는 방법이다. 이에 따라 지구차원의 특성을 반영하기 어려웠고 적극적으로 도시환경을 조성하기에는 한계가 있었다.

이러한 용도지역·지구제의 한계를 극복하면서 용도지역·지구제를 보완하기 위해 지구적 차원의 능동적이고 상세한, 독일의 지구상세계획(B-plan)이나, 미국의 도시설계(Urban Design) 또는 일본의 지구계획과 같은 형태의 계획제도의 도입이 필요하다는 논의가 활발하였으며, 이러한 논의결과를 반영하여 도시설계제도가 1980년 건축법에 도입, 최초로 제도화되었고, 이어 1991년에는 도시계획법에 상세계획제도가 도입되었다. 그러나 이 두 가지 제도는 매우 유사하였으며, 서로 유사한 제도가 각각 법적 근거를 가지고 별도의 절차로 운영됨에 따라 주민들이 혼란을 겪고, 도시의 계획적 관리에도 혼선을 초래하였다.

결국 도시설계 관련 전문가들 사이에서 두 가지 제도의 발전적 통합을 주장하는 의견이 팽배하게 되었다. 이와 관련하여 건설교통부는 1995년도에 도시계획개정을 통하여 두 가지 제도를 통합하고자 하였으나 도시계획법 전문개정이 무산되어 도시설계제도와 상세계획의 통합시기가 늦추어졌었다. 그러나 1995년도의 시도를 바탕으로 이번에 도시계획법을 전면 개정하면서 통합을 이루게 되었다.

(2) 지구단위계획적의 특징

1) 계획적 측면에서의 특성

지구단위계획은 도시계획의 절차를 통해 수립되지만, 도시계획구역의 일부에 대해 구역을 지정하고 계획을 수립하기 때문에 보편성과 확일성을 특성으로 하는 일반적인 도시계획과는 달리 특수한 상황에 적용되는 도시계획의 특별한 유형이라고 할 수 있다. 따라서 계획으로서의 지구단위계획은 다음과 같은 특성을 갖고 있다.

첫째, 도시기본계획, 광역도시계획, 그리고 일반도시계획의 하위계획이다. 지구단위계획은 도시계획의 일종이면서 도시계획절차에 의해 수립되므로 반드시 상위계획에 부합되어야 한다. 또한 도시계획구역의 일부에 대해 대통령령이 정하는 한정된 사항만을 다루게 되므로 도시기

〈표 9〉 지구단위계획 관련 조항

	도시계획법	시행령	시행규칙
정의	- 3조(정의)		
입안관련	- 18조(도시계획의 입안권자) - 19조(도시계획의 입안) - 20조(도시계획입안의 제안)	- 25조(도시계획입안의 제안) - 31조(지구단위계획결정시 건축위원회 의견청취)	
지정관련	- 42조(지구단위계획구역의 지정 등)	- 57조(지구단위계획구역의 지정 대상)	
완화조항 (인센티브) 관련		- 58조(지구단위계획에 의한 건폐율의 적용 완화) - 59조(지구단위계획에 의한 용적률의 적용 완화) - 60조(공동개발건고에 따른 용적률의 적용 완화) - 61조(지구단위계획에 의한 대지 안의 조경의 적용 완화) - 62조(지구단위계획에 의한 건축물의 높이제한의 적용 완화) - 63조(공동주차장 등의 설치) - 64조(기타 지구단위계획에 의한 지역 지구에서의 건축제한등의 적용 완화)	
내용관련	- 43조(지구단위계획의 내용)	- 65조(지구단위계획의 내용)	- 11조(지구단위계획의 내용)
주민참여관련		- 67조(지구단위계획 작성에의 주민 또는 사업시행자의 참여)	
사업추진관련	- 44조(지구단위계획구역 지정에 관한 도시계획결정의 실효) - 45조(지구단위계획구역안에서의 건축)	- 66조(지구단위계획과 다른 도시계획과의 관계) - 68조(지구단위계획에서의 사업시행) - 69조(지구단위계획구역 지정의 실효고시방법)	

본계획, 광역도시계획, 그리고 일반도시계획의 하위계획이라고 볼 수 있다.

둘째, 일반적인 도시계획보다 구체화된 특수계획이다. 지구단위계획은 일반도시계획에서 정할 수 없는 건축물의 용도, 건폐율, 용적률, 건물높이, 건축물의 형태/ 색채/ 배치/ 건축선 등을 결정하고 조정할 수 있으므로 일반도시계획보다는 구체화된 특수계획이라고 할 수 있다.

셋째, 구체적인 3차원의 집합형태와 공공활동에 관심을 가지는 입체계획이다. 일반도시계획은 보편적이고 획일적인 건축행위를 제한하는 평면계획이다. 이에 반해 지구단위계획은 가구·획지, 건축물, 경관, 광장·공원·주차장·공공공지·문화시설 등의 각종 소규모 도시기반시설 등에 대한 차등적인 접근을 통해, 3차원의 집합형태에 대한 관심 속에서 만들어지는 공공공간과 그 속에 담기는 사람들의 활동에 관심을 가지는 입체적 계획이라고 할 수 있다.

넷째, 다양한 인센티브를 통해 계획에서 정하여진 내용대로 건축행위를 유도하는 실천계획이다. 일반도시계획은 건축물의 면적과 규모의 상한 범위 내에서 이루어지는 소극적인 계획이라면 지구단위계획은 다양한 인센티브를 통해 더욱 발전적인 계획내용을 추진할 수 있는 적극

〈표 10〉 지구단위계획, 상세계획, 도시설계 비교

구분	도시설계	상세계획	지구단위계획
근거	건축법 제60조~제63조	舊도시계획법 제20조	新도시계획법 제42조~제45조
목적	-도시의 기능 및 미관 증진	-토지이용의 합리화 -도시의 기능, 미관 및 환경의 효율적 유지, 관리	-도시계획구역 일부에 대한 토지이용의 합리화 -도시의 기능·미관 증진 -양호한 환경의 확보
구역 지정	-산업단지, 농공단지 -택지개발예정지구 -토지구획정리사업지구 -일단의주택지조성사업지구 -대지조성사업지구 -주거환경개선지구 -복합단지·광역개발권 -역 및 개발촉진지구 -관광특구 등	-산업단지 -택지개발예정지구 -재개발구역 -토지구획정리사업지구 -시가지조성사업시행 -철도역을 중심으로 반경 500m 이내 지역	-「개정도시계획법」 33조의 규정에 의하여 지정된 지구 -「도시개발법」 3조의 규정에 의하여 지정된 도시개발구역 -「도시재개발법」 4조의 규정에 의하여 지정된 재개발구역 -「주택건설촉진법」 33조의 규정에 의한 택지조성사업지구 -「택지개발촉진법」 3조의 규정에 의한 택지개발예정지구 -「도시저소득주민의주거환경개선을위한임시조치법」 3조의 규정에 의하여 지정된 주거환경개선지구 -「산업입지및개발에관한법률」 6조 내지 8조의 규정에 의하여 지정된 국가, 지방산업단지 및 농공단지 -「관광진흥법」 67조의 규정에 의하여 지정된 관광특구 -개발제한구역·시가지조정구역·녹지지역 또는 공원에서 해제되는 구역 -새로이 도시계획구역 편입지역 중 계획적 개발·관리가 필요한 지역 -기타 도시기능 및 미관의 증진과 양호한 환경의 확보가 필요한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역
계획 내용	-토지이용계획 -도로·상수도·하수도 등 설치, 에너지공급 등 계획 -기 존 건축물처리·대지 정리계획 -건축물 위치, 규모, 용도, 형태·색채 -구역·주변지역 조정계획 -구역·주변지역 교통처리 계획	-지역·지구의 지정·변경 -도시계획시설 배치·규모 -가구·획지의 규모 조성·계획 -건축물 용도, 건폐율, 용적률, 높이 최고·최저한도 -건축물 배치·형태·색채·대지인의 공지 건축선 -도시경관조성계획 -교통처리계획	-대통령령이 정하는 지역·지구의 세분 -대통령령 규정 도시기반시설의 배치와 규모 -가구 및 획지의 규모와 조성계획 -건축물 등의 용도제한, 건폐율 및 용적률, 높이의 최고 및 최저한도 -건축물의 배치·형태·색채와 건축선에 관한 계획 -경관계획 -교통처리계획 -기타 토지이용의 합리화, 도시의 기능증진 등에 필요한 사항으로서 건설교통부령이 정하는 사항
입안 및 작성	-국가 및 지자체, 주공, 토공 등	-시장, 군수	-시장·군수, 주민·개발사업 시행자
결정	-건설부장관(시·도위임)	-건설부장관(시·도위임)	-시·도지사
수립 시한	-구역지정후 1년 이내 (미수립시 규정 없음)	-구역지정후 2년 이내 (미수립시 규정 없음)	-구역지정 후 3년 이내 (미수립시 구역 실효)

적이고 실천적인 계획이라고 할 수 있다.

다섯째, 지역특성의 반영이 가능하고 미래의 개발패턴을 조절 가능한 조정계획이다. 「개정도시계획법」에서는 주민에 의해 지구단위계획구역의 수립과 계획작성이 가능하며, 이를 통해 부

분적으로 지역 특성과 지역민의 요구를 반영할 수 있게 되었다. 또한 '특별계획구역'의 도입을 통해 도시환경의 지속적인 변화과정 속에서 나타나는 새로운 기술의 반영과 문제 해결을 시도해 볼 수 있다는 점에서 조정적인 계획의 성격을 가지고 있다고 볼 수 있다.

2) 지정 대상 측면에서의 특성

① 지정 대상의 유형

지구단위계획구역으로 지정할 수 있는 지역은 우선적으로 「개정도시계획법」 33조의 규정에 의해 지정되어 있는 경관지구, 미관지구, 고도지구, 방화지구, 보존지구, 시설보호지구, 취락지구, 개발촉진지구 등의 용도지구가 해당된다. 또한 도시개발구역, 재개발구역, 택지조성사업지구, 택지개발예정지구, 주거환경개선지구, 국가산업단지 지방산업단지 및 농공단지, 관광특구 등 관계법률에 의해 개발사업이 진행되는 지구에도 지정이 가능하다.

이와 함께 개발제한구역 등에서 해제되는 지역과 새로이 도시계획구역에 편입되는 구역 중 계획적인 개발 또는 관리가 필요한 지역 등에 지정이 가능하며, 기타 도시의 기능 및 미관의 증진과 양호한 환경의 확보를 위하여 필요한 지역으로서 대통령령이 정하는 지역 등에도 지정이 가능하다.

Ⅳ. 지구단위계획제도 문제점 및 개선방안

우리나라 지구단위계획제도 향후 운용방안에 대하여 살펴보면 중요한 몇 가지 사항을 제언할 수 있다. 그 중심적 내용을 몇 가지 사항으로 요약하면 다음과 같다.

첫번째로, 지구단위계획 즉 도시설계의 학문적 정체성의 확립이 무엇보다 중요할 것으로 생각된다. 도시설계 및 지구단위계획은 건축과 도시계획의 연장선상에 있는 것으로 지나치게 설계(over-design)되어서도, 지나치게 추상적(udder-design)이어서도 안되며, 상기한 두가지 전문분야의 유연적 협력에 의해서 실천되어지는 응용분야의 하나로서의 속성이 강하다 할 것이다.

따라서, 단순한 가이드라인을 설정하거나, 아니면 지나치게 종속적이지도 않을 수 있는 도시설계 내지 지구단위계획의 학문적 독자성 확립을 위해 지속적인 이론형성과 철저한 원칙수립을 위한 연구가 이루어져야 할 것이다.

두 번째로는 현재 지구단위계획의 편법적 운용에 대한 엄격한 제어와 함께 구체적 대안을 제시하여야 할 것이다. 예를 들어 아파트단지에 대한 용적률 제한이 엄격해지자, 개발업자들은 상업지역에 주상복합을 표면적 명분으로 내세워 합법적인 고층 아파트를 건설하여 분양하고 있어 도시문제를 악화시키고 있는 실정이다. 이러한 편법적 악용사례를 제어할 수 있는 지구단위계획의 실천적 기능이 요구되어 진다고 할 것이다.

세 번째로는 현재 진행되고 있는 용도세분화 정책에 부응하는 지구단위계획의 현실적 역

할을 제고해야 할 것이다. 용도지역세분화는 자치단체별로 지역적 특성에 따라 탄력적으로 운용할 수 있는 것이지만, 사실상 이에 대한 마땅한 세분화 근거나 기준이 마련되어 있지 않은 상황이다. 개정된 지구단위계획은 지방자치단체의 지역적 특성에 따른 즉지적 제어가 주요내용인바, 용도지역세분화 설정을 위한 실질적 가이드라인을 위한 구체적 참여방안을 제시해야 할 것으로 생각된다.

다섯 번째로는 지구단위계획이 단순한 개발밀도에 대한 규제나 제어가 아닌, 실질적인 계획내용과 프로그램을 담은 미시적 도시계획으로서의 위상을 정립해야 할 것이다. 지구단위계획은 기존의 건축법에 근거한 도시설계의 한계를 극복하기 위한 대안적 처방으로 등장한바, 단지 개발밀도에 대한 접근만이 아닌 실질적 개발 및 계획에 대한 구체적 내용을 담보해야 할 것이다.

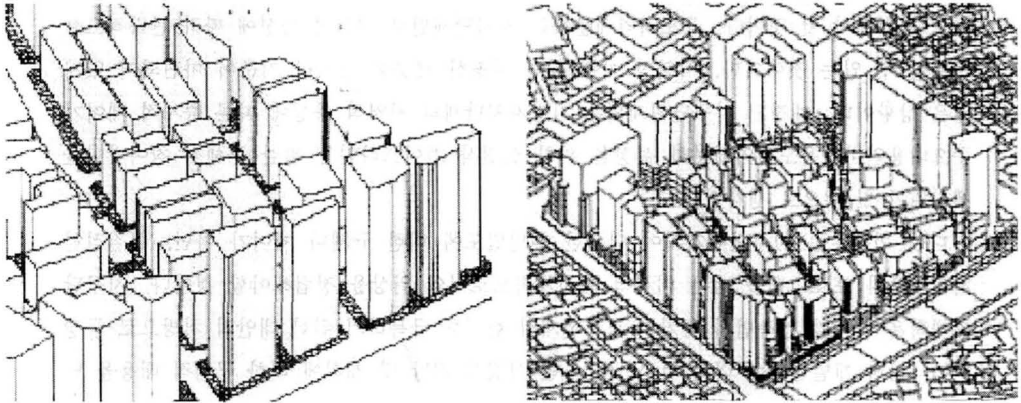
여섯 번째로는 최근에 부각되고 있는 농촌계획 및 정비의 필요성에 대한 접근수단으로서의 지구단위계획의 기능확대가 요청된다. 우리나라는 과거 새마을 운동으로 대표되는 농촌정비의 성공사례를 보유하고 있는 농촌정비의 선진국이었으나, 최근들어 새마을 운동의 계승이 이루어지지 못한채 농촌피폐의 결과를 눈앞에서 목격하고 있는 상황이다. 지구단위계획의 농촌계획 및 정비에 대한 기대효과는 이런관점에서 상당하다고 할 것이다.

일곱 번째로, 지구단위계획 시행을 위한 구체적 지침연구가 지속적으로 이루어져야 할 것이다. 지구단위계획은 특정지역의 즉지적 접근 즉, 특수해를 찾는 맞춤형 계획제도로서 일반적 법제도의 운용은 그 실현에 있어 한계에 부딪치게 될 것이다.

다음으로 지구단위계획의 심의절차의 복잡성에 따른 과대한 시간의 소요이다. 지구단위계획 수립에 따른 심의 소요시간이 과대함으로 인해 합리적 의사결정에 걸림돌로 작용하고 있다. 이는 지구단위계획의 내용에 따라 차별적인 심의시간의 조정이 필요할 것이다. 한편, 지구단위계획수립절차의 다원화에 대한 검토도 생각해볼 필요가 있다. 전체도시와 그 부분으로서의 지구와의 일체적 연관성을 유지하며 지구적 특성을 살린 계획안이 수립되기 위해서는 이원화된 계획수립체제에 대한 검토가 필요할 것이다.

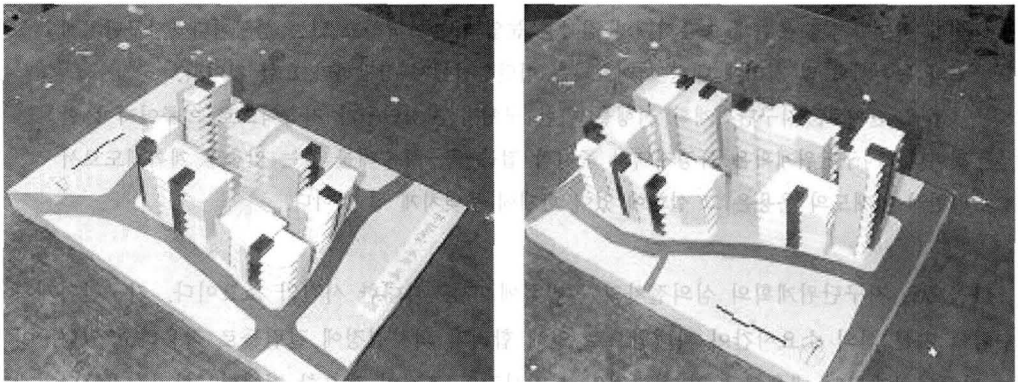
이어서 도시계획시설에 대한 재정투입계획을 수립에 대하여 고려해야 할 것이다. 이는 공공시설확보문제와 직결되는 것으로서, 구체적인 재정계획이 없는 도시계획시설의 설치계획은 장기 미집행 도시계획시설을 양산할 우려가 있다. 도로 공원 등 도시계획시설에 대한 확보를 적극적으로 도입하지 않고 건축선 후퇴나 공개공지의 확보, 조경위치의 조정 등 민간부분의 규제를 통하여 부족한 공공시설에 대신하도록 하는 매우 소극적인 방안은 한계가 내재한다는 것을 인식해야 한다.

다음으로 지구단위계획의 실현성 제고 방안에 대한 기법의 마련이 필요할 것이다. 지구단위계획은 기본적으로 도시를 관리하는 계획이기 때문에 하나의 계획으로서의 구상과 구체적 내용에 대한 실현을 자동적으로 보장하지는 않는다. 지구단위계획의 실현성 제고를 위해서는 민



〈그림 5〉 소단위 구획정리수법의 적용 예시도

자료: 박태원, 토지구획정리사업과 상세계획제도 연계운용방안 연구, 1998, 서울대학교 석사학위, p. 155.



〈그림 6〉 소단위 적응형 재개발 예시모델

자료: 서울대 환경계획연구소/시정개발연구원, 소단위 적응형 재개발수법 연구, 1999, p. 48.

간주도의 도시개발사업 내지 소단위 토지구획정리수법과 같은 다양한 특화기법과의 연계적용이 필요할 것이다.

인센티브제도에 대한 폭넓고 다양한 운용 및 적용에 대한 심도 깊은 연구 또한 중요하다. 사적부문이 공적부문에게 제공하는 기여분에 대한 반대급부로서 인센티브제도는 그 안티테제로서의 패널리티제도와 함께 지구단위계획운용에 있어 매우 중요한 부분으로서 계속적인 연구와 경험축적을 통한 제도의 선진화가 필요하다. 이와 함께 인센티브제도와 함께 지구단위계획에서 새로운 기법의 적용이나 제안을 통한 실질적 지구단위제도발전을 위해서 기존제도의 틀을 뛰어넘는 특별한 장치에 대한 마련도 고려되어야 할 것이다.

마지막으로 지구단위계획이 실질적으로 지구단위의 환경을 관리할 수 있는 유용한 제도가

되기 위해서는 독일의 지구상세계획(B-Plan)이나 미국의 상세계획(Specific Plan)처럼 재정계획 및 금융지원방안을 연동시키고 공공부문에서 관장하는 여러 가지 내용에 대하여 구속력을 가질 수 있도록 유도하여 지구단위계획만이 가지는 제도적 효용과 가치를 제고할 수 있도록 하여야 할 것이다.

우리나라 도시계획의 제도적 틀의 합리성이나 운용경험이 나름대로 풍부함에도 불구하고, 정치·사회적 여건이나 관련주체들의 의식수준의 미성숙으로 기대만큼의 발전을 이루지 못한 실정이다. 하지만, 우리는 과거의 제도운용의 경험과 역사를 비판적으로 수용하여 이를 발전적으로 개선해 나감으로써, 앞으로 지구단위계획의 발전에 좋은 기회가 될 수 있을 것이라 생각한다.

또한 도시개발에 있어 친환경적이며 획일적인 신도시 건설정책에서 탈피하여, 친환경적이며 지속가능한 도시개발이 가능한 노후지역의 재생에 더욱더 많은 관심과 연구가 이루어져야 할 것이다. 이는 새로운 도시환경 조성을 위한 사회적 규범과 맥을 같이 하는 것으로 생태적으로 건전하고, 환경적으로 지속가능하며, 경제적으로 부담이 없는 문화적 다양성과 사회적 공정성을 추구하는 새로운 도시개발 패러다임을 정립하려는 새로운 시도로서 의미를 가지고 있다. 무엇보다도 우리나라 지구단위계획의 선진적 기틀을 세우기 위해서는 지구단위계획을 받아들일 수 있는 사회적 여건과 관련주체들의 이해를 바탕으로 민주적인 주민참여와 다양한 정비수법 연구 및 제도의 지속적 보완작업이 이루어져야 할 것이다.

IV. 참고문헌

1. 최상철, 비교토지이용규제 제도에 관한 연구, 환경논총, 1988.
2. 최상철 권태준, 우리나라 도시개발규제의 문제와 지구계획제도의 도입필요성, 환경계획연구소, 1982.
3. 건설교통부, 도시계획법 시행령 시행규칙, 2000.7.
4. 노용희 최병선, 서독의 지구상세계획, 서울대환경계획연구소, 1982.
5. 김기호, 서독의 도시계획체계와 지구상세계획, 토지개발기술, 1990.6.
6. 국토 도시계획학회, 도시설계의 재점검, 1997.6.
7. ———, 도시계획론, 보성각, 2000.9.
8. ———, 상세계획의 운용방안, 도시정보 제15권 8호, 1996.8.
9. ———, 상세계획제도, 도시정보 제12권 10호, 1993.10.
10. 도시계획학회, 지구단위계획의 이해와 활용, 2000.5.
11. 배영길, 토지공법-현대 도시법의 형성모색, 세종출판사, 1998.

12. 박태원, 토지구획정리사업과 상세계획제도의 연계운용방안연구, 서울대석사논문, 1998.
13. 손세관, 미국의 도시설계수법, 토지개발기술, 1990. 6.
14. 송영섭, 건축법 제8조의 2에 의한 도시설계에 관한 연구, 1988. 10.
15. 양윤재, 도시설계의 개념과 제도로서의 도시설계, 공간, 1984. 6.
16. ———, 건축과 도시, 건축문화, 1984. 10.
17. ———, 도시설계의 역사적 배경과 제도적 성격, 토지개발기술, 1990. 6.
18. ———, 도시설계의 분야발전과 제도정착을 위한 연구 I, 1993.
19. 양윤재 배웅규, 새로운 도시환경 조성을 위한 사회적 규범, 환경논총 제37권, 1999.
20. 유해웅, 토지이용제도-한국과 일본의 법제비교, 1998.
21. ———, 도시계획과 도시개발법, 국토연구원, 2001.